



अध्याय 8

आंतरिक नियंत्रण ढाँचा

अध्याय— 8 : आंतरिक नियंत्रण ढाँचा

8.1 प्रस्तावना

आंतरिक नियंत्रण वह सुरक्षा तन्त्र है जो एक संगठन के प्रबंधन द्वारा यह आश्वासन देने हेतु स्थापित किया गया है कि इनका संचालन योजनाबद्ध ढंग से आगे बढ़ रहा है, इसको उचित आश्वासन प्रदान करने हेतु भी अभिकल्पित किया जाता है कि इकाई के सामान्य उद्देश्यों को प्राप्त किया जा रहा है। अस्तित्व में या विद्यमान प्रभावी आंतरिक नियंत्रण ढाँचा यह सुनिश्चित करता है कि समस्त गतिविधियाँ जो आपदा के त्वरित परिणामों से निपटने में महत्वपूर्ण हो जाती हैं वह योजनाबद्ध ढंग से आगे बढ़ने के लिए हैं। इन आन्तरिक नियंत्रणों द्वारा प्रदत्त यथोचित आश्वासनों से जन प्राधिकारियों की जवाबदेही सुदृढ़ होती है।

अधिनियम के अनुसार, आपदा प्रबंधन से संबंधित समस्त गतिविधियों और उनके अनुश्रवण का उत्तरदायित्व राज्य स्तर पर रा आ प्र प्रा तथा जिला स्तर पर संबंधित ज आ प्र प्रा में निहित था। प्रतिक्रिया, राहत और पुनर्स्थापन गतिविधियों की देख-रेख के लिए एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को स्थापित करने का उत्तरदायित्व आपदा प्रबंधन विभाग का है।

आंतरिक नियंत्रण ढाँचे के पांच घटक हैं:-

- (i) नियंत्रण वातावरण
- (ii) जोखिम आंकलन
- (iii) नियंत्रण गतिविधियाँ
- (iv) सूचना और संचार
- (v) अनुश्रवण

समस्त पाँचों घटकों के संबंध में राज्य सरकार की प्रतिक्रिया में कमियाँ पाई गयी थी।

8.1.1 नियंत्रण वातावरण तथा जोखिम आंकलन

नियंत्रण वातावरण का अर्थ है आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एवं इसकी इकाई में महत्ता के संदर्भ में प्रबंधन का समग्र दृष्टिकोण, जागरूकता और कार्यवाहियाँ। यह सम्पूर्ण आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का मूल आधार है।

उत्तराखंड में राज्य स्तर पर आपदा रोकथाम, न्यूनीकरण तथा प्रबंधन के लिए योजनाओं को बनाने हेतु रा आ प्र प्रा को अधिकृत किया गया है। ऐसा करने के लिए इसे अंतर्निहित जोखिमों को चिन्हित करने और इस तरह के जोखिमों को प्रभावी ढंग से निराकरण के लिए रणनीतियाँ एवं योजनाएं तैयार करनी होती है। रा आ

प्र प्रा को इसे राज्य कार्यकारिणी समिति के माध्यम से प्राप्त करना होता है। इसके अतिरिक्त, उद्देश्यों की स्थापना विभिन्न स्तरों को जोड़ने और आंतरिक स्थिरता जोखिम आंकलन की पूर्व शर्त है। जोखिम आंकलन संबंधित जोखिमों की पहचान और विश्लेषण है जो उद्देश्यों की प्राप्ति से जोखिमों को कैसे व्यवस्थित करना चाहिए, को निर्धारित करने हेतु एक आधार बनाता है। निम्नलिखित उदाहरण उत्तरदायी नियंत्रण वातावरण और इसी जोखिम आंकलन अभ्यास की गैर-मौजूदगी पर प्रकाश डालते हुए सम्बोधित करते हैं:-

- (i) राज्य आपदा प्रबंधन योजना जून 2013 की आपदा के समय अस्तित्व में नहीं थी, जैसा अधिनियम की धारा 18 के अधीन निर्धारित है;
- (ii) राज्य में रा आ प्र यो के कार्यान्वयन के लिए संबंधित नीतियों एवं दिशा-निर्देशों को तैयार नहीं किया गया था;
- (iii) रेखीय विभागों द्वारा मा प्र का भी विकसित नहीं की गई थी;
- (iv) अधिनियम वर्ष 2005 में प्रभाव में आया। तब से, रा आ प्र यो को विकसित करने हेतु अंतर्निहित जोखिम विश्लेषण के संबंध में राज्य सरकार के पास पर्याप्त सूचनाएं थीं, उदाहरण के लिए आ प्र एवं न्यू के की रिपोर्ट, हिमनदी पर रिपोर्ट और पूर्व लेखापरीक्षा अनुशंसार्यें। फिर भी जून 2013 तक आपदा के प्रभावों को न्यूनतम करने हेतु पर्याप्त बजटीय प्रावधानों की उपलब्धता द्वारा राज्य सरकार ने जोखिमों से निपटने के लिए कोई ठोस योजना का विकास आरम्भ नहीं किया।
- (v) लगभग समस्त नमूना जाँच जनपदों में आवश्यक वस्तुओं की कमी देखी गई थी और तीन माह हेतु आवश्यक वस्तुओं के अधिक भण्डारण का रख-रखाव नहीं किया गया था। इन जनपदों में पर्याप्त भण्डारण क्षमता भी नहीं थी।

8.1.2 नियंत्रण गतिविधियाँ

नियंत्रण गतिविधियाँ वे नीतियां एवं प्रक्रियाएं हैं जो यह सुनिश्चित करने में सहायता करती हैं कि प्रबंधन के निर्देशों का पालन किया जा रहा है तथा इकाई के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु जोखिमों का सामना करने के लिए आवश्यक कार्रवाईयां की जा रही हैं। नियंत्रण गतिविधियाँ पूरे संगठन, सभी स्तरों एवं समस्त कार्यो में घटित होती हैं। इनमें विविध गतिविधियों की सीमा सम्मिलित हैं जैसे अनुमोदनों, प्राधिकारों, सत्यापनों, मिलानों, प्रचालन निष्पादन की समीक्षाओं, संपत्तियों की सुरक्षा तथा कर्तव्यों का पृथक्करण। तथापि लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:-

- (i) राज्य सरकार द्वारा मानदण्डों तथा संहिताओं की कोई समीक्षा नहीं की गई। राहत/ अनुग्रह राशियों के भुगतानों की स्वीकृति/ वितरण राज्य विभाजन-पूर्व के मानदण्डों के आधार पर की गई थी।

- (ii) प्रारम्भिक रिपोर्टों की तैयारी में उच्च अधिकारियों का अपर्याप्त नियंत्रण तथा उपलब्ध सम्बन्धित अभिलेखों में हानियों के पुनः सत्यापन की कमी राहत प्रदान करने एवं आवश्यक अवसंरचनाओं के पुनर्स्थापना करने के सम्पूर्ण अभ्यास में कमजोर आंतरिक नियंत्रण को दर्शाती है।
- (iii) राज्य सरकार के पास चार-धाम यात्रा के तीर्थयात्रियों के पंजीकरण का कोई भी तंत्र न तो तीर्थ स्थान के प्रवेश बिन्दुओं और न ही आधार शिविरों में विद्यमान था।
- (iv) राज्य के बुरी तरह से प्रभावित के साथ-साथ अन्य जनपदों को विभिन्न स्रोतों जैसे रा आ मो नि, प्र मं रा को तथा मु मं रा को से जो राशियां अवमुक्त की गई थीं, उसका सही लेखा शीर्षों में अंतिम समायोजन आपदा के एक वर्ष से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बाद भी शेष था।
- (v) नमूना जाँच जनपदों में, 1,930 स्वीकृत पुनर्स्थापन कार्यों के सापेक्ष 1,262 कार्यों (65 प्रतिशत) में अत्यधिक समय के व्यतीत हो जाने के बाद भी थर्ड पार्टी निरीक्षण नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप कार्यदायी एजेंसियों को सम्पादन और अंतिम किस्तों को जारी करने में काफी विलम्ब हुआ।

8.1.3 सूचना और संचार

सूचना और संचार, समस्त आंतरिक नियंत्रण उद्देश्यों की प्राप्ति में आवश्यक हैं। एक सरकारी संगठन में आंतरिक नियंत्रण के उद्देश्यों में से एक उद्देश्य सार्वजनिक जवाबदेही दायित्वों को पूर्ण करना है। इसे विश्वसनीय और प्रासंगिक वित्तीय तथा गैर-वित्तीय सूचना को बनाए रखने के लिए तथा इस सूचना को नियत रिपोर्टों में स्पष्ट रूप से दर्शाते हुए विकसित कर प्राप्त किया जा सकता है। संगठन के प्रदर्शन से संबंधित सूचना और संचार सुव्यवस्था, नीतिपरकता, अर्थव्यवस्था, दक्षता और प्रभावशीलता के मूल्यांकन को सम्भव बनाएगा। लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि निम्नलिखित के कारण सार्वजनिक जवाबदेही और पारदर्शिता की कमी थी:-

- (i) प्रभावित लोगों को विभिन्न श्रेणियों की हानियों के अंतर्गत दी जाने वाली राहत अनुग्रह राशि/ प्राक्कलित क्षतिपूर्ति के अधीन वितरण से संबंधित प्रभावित लोगों द्वारा की गई शिकायतों के शीघ्र निपटान के लिए न तो जनपद स्तर और न ही तहसील स्तर पर पृथक से शिकायत निवारण प्रकोष्ठ की स्थापना की गई थी। फरवरी 2015 तक नमूना जाँच जनपदों¹ के चार जनपदों (चमोली, पिथौरागढ़, रुद्रप्रयाग और उत्तरकाशी) में 3,464 शिकायतें प्राप्त हुई थी जिसमें से 1,392 (40 प्रतिशत) शिकायतों का निपटारा किया गया था। अवशेष 2,072 शिकायतों को शीघ्र जांचने/ निस्तारण के लिए जनपद स्तर पर कोई कदम नहीं उठाए जा रहे थे।

¹ टिहरी में शिकायतों से सम्बन्धित अभिलेखों का रख-रखाव नहीं किया गया था।

- (ii) फर्जी दावों/ तथाकथित लाभार्थियों से बचने के लिए न तो जनपद स्तर पर और न ही तहसील स्तर पर कोई विशिष्ट धोखाधड़ी निवारक तंत्र की स्थापना पाई गई थी।
- (iii) आपदा के समय विभाग में उचित संचार नेटवर्क विद्यमान नहीं था, जिसने सूचना का प्रवाह रोक दिया और बचाव अभियान में बाधा उत्पन्न की।

8.1.4 अनुश्रवण

आंतरिक नियंत्रण अनुश्रवण सुनिश्चित करता है कि नियंत्रणों को सही चलाया जा रहा है और उन्हें स्थितियों में बदलाव करके उचित रूप से संशोधित किया जा रहा है। इसे निरंतर अनुश्रवण गतिविधियों, पृथक मूल्यांकनों या दोनों के मिश्रण के माध्यम से पूरा किया जाता है ताकि इकाई के समस्त स्तरों पर आंतरिक नियंत्रण को जारी रखने को लागू किया जाना सुनिश्चित किया जा सके और आंतरिक नियंत्रण वांछित परिणामों को प्राप्त कर सके। निम्नलिखित से यह सिद्ध होता है कि वहाँ पर आपदा से संबंधित गतिविधियों का अनुश्रवण कमजोर था:

- (i) प्रभावी अनुश्रवण के लिए आपदा प्रबंधन विभाग ने समस्त संबंधित जिला प्रशासनों से मासिक प्रतिवेदनों (भौतिक और वित्तीय) को प्राप्त करने की एक प्रक्रिया निर्धारित की थी। तथापि, जिला प्रशासनों द्वारा इसे कार्यान्वित नहीं किया गया था।
- (ii) यद्यपि विवादों से निपटने और राहत वितरण के अनुश्रवण हेतु राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन किया गया था, इस समिति द्वारा आयोजित बैठकों के समर्थन में लेखापरीक्षा के समक्ष अभिलेखों को प्रस्तुत नहीं किया गया था।
- (iii) पुनर्स्थापन के कार्यों की प्रगति को देखने के लिए जिला प्रशासन ने कोई रिटर्न और रिपोर्टों को भी निर्धारित नहीं किया था। इसलिए, जिला कार्यालय कराए गए कार्यों की भौतिक और वित्तीय प्रगति पर नज़र रखने की स्थिति में नहीं थे।

8.2 निष्कर्ष

राज्य सरकार द्वारा आवश्यक जोखिम आंकलन अभ्यास एवं राज्य स्तरीय आपदा प्रबंधन योजना विकसित नहीं की गई थी। अधिकांश कार्यों में कोई नियंत्रण व्यवस्था नहीं थी। राहत अनुग्रह राशि वितरण से सम्बन्धित प्रभावित लोगों द्वारा की गई शिकायतों के शीघ्र निपटान के लिए न तो जनपद स्तर पर और न ही तहसील स्तर पर पृथक से शिकायत निवारण प्रकोष्ठ की स्थापना की गई थी। इसके अतिरिक्त फर्जी दावों/तथाकथित लाभार्थियों से बचने के लिए न तो जनपद स्तर पर और न ही तहसील स्तर पर कोई विशिष्ट धोखाधड़ी निवारक तंत्र की स्थापना नहीं पाई गई थी।

8.3 अनुशासयें

1. शासन को रा आ प्र ग्रा के प्रावधानों के अधीन आपदा प्रबन्धन से सम्बन्धित गतिविधियों के लिए एक सुदृढ़ ऑनलाईन अनुश्रवण एवं वास्तविक समय निगरानी हेतु समीक्षा प्रणाली विकसित करनी चाहिए।
2. शिकायतों के शीघ्र निस्तारण के लिए राज्य, जनपद, एवं स्थानीय स्तरों पर शिकायत निवारण प्रकोष्ठों का सुदृढीकरण करना चाहिए।

देहरादून

दिनांक: 30 अगस्त 2015



(सौरभ नारायण)

महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक: 31 अगस्त 2015



(शशि कान्त शर्मा)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक